Building a Better Tomorrow

Investing in Ontario's Infrastructure to Deliver Real, Positive Change

A Discussion Paper on
Infrastructure Financing and Procurement

February 2004

MESSAGE FROM THE MINISTER

Modern and efficient public infrastructure is essential to delivering quality public services, stimulating economic growth, creating jobs, and improving the quality of life we enjoy in Ontario. To help meet the McGuinty government's commitment to deliver better health care, higher quality education and a clean and safe environment, the first steps are being taken to improve Ontario's aging public infrastructure—one of the cornerstones in the delivery of public services.

To help deliver better public services for the people of Ontario, we need a plan that will ensure a more effective and efficient approach to financing and building public infrastructure. We want to make government work better for Ontarians. Years of neglect and poor planning by former provincial governments have allowed Ontario's public infrastructure to decline and, with it, the delivery of critical public services. Waiting lists in hospitals, rundown schools, and congestion and gridlock on our roads are some of the telltale signs.

We have to start the long-overdue job of building a better Ontario. Tackling Ontario's infrastructure challenges will not happen overnight. It will require a long-range plan in partnership with municipal and federal governments.

Our infrastructure renewal strategy must fit in with urban development and community growth. There's much more to infrastructure than just bricks and mortar. The way we manage our infrastructure is directly related to how we manage growth. And the way we manage growth is directly related to our quality of life and our economic prosperity.

This Discussion Paper is a key step in the development of a framework that will guide the Ontario Government and its transfer partners in selecting the best financing and procurement options for public infrastructure. The framework will establish clear guidelines for financing and procuring public infrastructure assets guided by the following fundamental principles:

- the public interest is paramount;
- value for money must be demonstrable;
- appropriate public control/ownership must be preserved;
- accountability must be maintained; and
- the processes must be fair, transparent and efficient.

104-03904/

I encourage all stakeholders and members of the public to review this paper and make submissions on the issues raised. Your input is necessary to deliver real, positive change in how we plan for, procure, finance, deliver and manage public infrastructure projects.

The Honourable David Caplan
Minister of Public Infrastructure Renewal

THE McGUINTY GOVERNMENT'S COMMITMENT TO PUBLIC INFRASTRUCTURE RENEWAL

Replacing Ontario's aging and failing infrastructure is one of the most important elements of the McGuinty government's agenda for real, positive change. Too many of Ontario's roads, hospitals, schools, water and public transit systems have been neglected in recent years and need renewal or expansion. There is a strong connection between both the economy and the public services that the government delivers, and the state of the province's public infrastructure. The state of our infrastructure is negatively impacting our economy and our ability to deliver the improved core public services that the McGuinty government is committed to delivering.

Ontarians need and deserve high quality health care...that means hospitals and long-term care facilities have to be built and maintained.

Ontarians need and deserve great public education...that means schools have to be built, expanded, upgraded and maintained.

Ontarians need and deserve safe water...that means building and maintaining treatment plants and sewer lines, and better long-term planning.

Ontarians need and deserve better transportation because communities are being choked with gridlock...that means roads and public transit have to be improved and expanded.

In all of these cases and many others, there is a direct link between public infrastructure and the public services that Ontarians need and deserve.

These are the services that the McGuinty government was elected to improve and protect, and we are committed to doing so.

That is why Premier McGuinty appointed Ontario's first Minister of Public Infrastructure Renewal and created the Ministry of Public Infrastructure Renewal. The Ministry centralizes infrastructure planning to achieve maximum leverage for Ontario taxpayer dollars in key areas—including education, health, transportation and the environment—in communities across Ontario.

The new ministry is leading the development of a 10-year infrastructure investment plan for Ontario. This plan will set out a comprehensive plan of action for:

- building and modernizing water and wastewater treatment, health care and education facilities;
- improving public transit services and coordination to reduce gridlock;

- creating new affordable housing units;
- establishing a growth management strategy that encourages good development and discourages sprawl; and
- addressing other strategic infrastructure priorities.

To compete and win in a competitive global economy, gridlock cannot be allowed to choke off our growth. To maintain our quality of life, Ontarians need and deserve the best from their schools, hospitals and water infrastructure. Ontario needs more affordable housing. All of these investments must be made in a way that is transparent and efficient, and offers better value for taxpayers' money.

The government's public infrastructure agenda is bold. It is focused on improving public services and ultimately building vital communities that offer Ontarians a quality of life that is second to none. And it will be achieved by working in partnership with all levels of government, key stakeholders and all Ontarians.

WORKING TOGETHER TO RENEW ONTARIO'S PUBLIC INFRASTRUCTURE

The government is committed to working with stakeholders and other partners on new and better ways to deliver real, positive change in the best interests of the public. Finding the right ways to finance the substantial infrastructure investments needed to improve the delivery of important public services and to build strong and vital communities with a quality of life that is second to none is a key priority for the McGuinty government. The government needs the advice of the best minds to help it determine the best course of action. This stakeholder outreach marks the beginning of our work together in renewing Ontario's public infrastructure.

The objective of this stakeholder outreach is to develop a framework that will guide the Government of Ontario and its transfer partners in selecting the best financing and procurement options to ensure that public infrastructure projects are delivered in a responsible, accountable and cost-effective manner.

ONTARIO'S PUBLIC INFRASTRUCTURE CHALLENGE

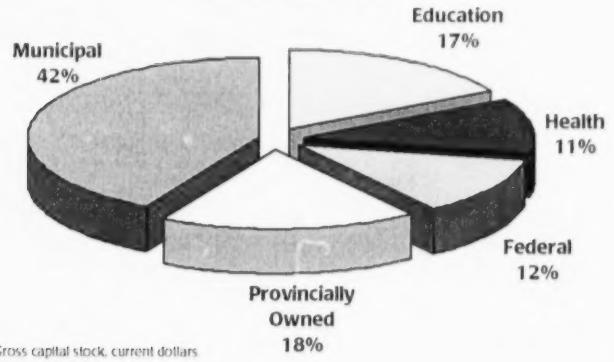
The state of Ontario's infrastructure has become a critical concern for governments, the business community and residents. Over the last several years, governments at all levels have come to realize that an increasing public infrastructure deficit must be addressed if Ontario is to continue to deliver excellent public services, be economically competitive and maintain a high quality of life.

There are three principal benefits to investing in critical public infrastructure. First, modern and efficient public infrastructure is essential to delivering outstanding public services such as clean, safe drinking water, quality health care, and excellent education. Second, investments that make infrastructure more modern and efficient support strong and vital communities with a quality of life that is second to none. Lastly, infrastructure is closely linked to economic competitiveness, growth and job creation. Other jurisdictions that compete with Ontario for jobs and economic opportunity have realized these links and are making substantial investments in public infrastructure.

The government is aware that the public facilities that people depend on for key public services—hospitals, highways, water and sewage treatment facilities, schools and universities, and public transit systems—all demand high levels of public investment. Ontario's public infrastructure investments are large.

Ontario has a large complex system of public infrastructure with a replacement value of more than $240 billion. The owners of this public infrastructure stock include the federal and provincial governments, municipalities, and education and health care institutions.

Ontario's Public Infrastructure Stock, 2002*



* Gross capital stock, current dollars
Source: Statistics Canada

Over the last few decades, public infrastructure growth has lagged both private infrastructure growth (e.g., communications infrastructure and pipelines) and economic growth. Similarly, the gap between investment in public infrastructure and gross domestic product (GDP) growth has widened considerably.

All areas of the broader public sector face infrastructure investment challenges. Various studies indicate that Ontario's investment needs are large. For example, some estimates say that hospitals face infrastructure investment needs in the range of $7 billion to $10 billion over the next three to five years.

There are many different types of infrastructure investment, ranging from deferred maintenance to major rehabilitation and refurbishment to new construction. Most people think of large, new construction projects when they think about infrastructure investment. Such projects are usually in response to growth pressures in a community. However, new construction projects account for only part of the infrastructure investment needs in Ontario's public sector. Considerable investments are needed to maintain current assets in a state of good repair (rehabilitation and refurbishment); to address deferred maintenance caused by chronic underinvestment; and to meet new standards for safety. Various studies estimate that one to three per cent of the current value of capital stock ($2.5 billion to $7.5 billion) needs to be invested annually, on average, just to keep our existing public infrastructure in a good state of repair.

It is essential to plan to accommodate growth. Pressures will continue to mount on public infrastructure as Ontario's population grows. Over the next two decades, Ontario's population is forecast to grow by 40 per cent, with most of that growth occurring in the central part of the province. These people will need schools, hospitals, roads, and water and sewer services. The TD Bank estimates that this growth will necessitate $55 billion in new capital infrastructure investment in the Greater Toronto Area alone.

It is clear that no single level of government, acting alone, can meet all of our investment needs. And no single approach can successfully address all of our infrastructure issues. Because different types of infrastructure investment need to be made, a full range of infrastructure financing and procurement models must be considered in addressing the challenge.

Responding to the infrastructure investment challenge requires major commitments by governments at all levels. It must also involve a broad range of initiatives, supports and approaches, including the following:

- more strategic, cost-effective approaches to planning and managing growth;
- new models that, through charges, link users or beneficiaries to the cost of creating and maintaining the infrastructure;
- increased direct capital investments by governments;

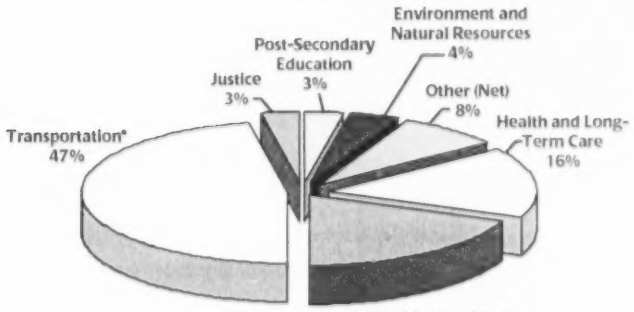
- innovation in the way we finance infrastructure investments; and
- sound asset management practices.

Although it is not the primary owner of public infrastructure in Ontario, the Ontario Government plays a critical role in funding public infrastructure. In addition to those assets that the Province owns and finances, such as highways and GO Transit, the government also provides significant funding to assist its public-sector partners in financing capital projects such as hospitals, schools, colleges, universities, local transit, and municipal water and wastewater facilities.

Municipalities are the largest owners of infrastructure in Ontario and receive provincial grants for capital projects including water and wastewater systems, roads and bridges, and community, sports and cultural facilities.

The table below shows the projected breakdown in planned capital spending by the provincial government for the 2003-04 fiscal year. Fifty-five per cent of total investment is in assets that the Province owns or creates, and 45 per cent is provided to municipalities and other public institutions to support investment in their infrastructure assets.

Gross Capital Expenditure By Sector



* Includes public transit capital expenditures
Source: Ministry of Public Infrastructure Renewal

The government understands that it cannot keep doing the same old things the same old way to renew Ontario's public infrastructure. There must be a plan. There must be priorities and innovative financing and procurement tools to build the infrastructure that will support vital communities and improve the essential public services that Ontarians need and depend on.

Questions for Discussion

1. What infrastructure pressures currently face your sector? Are these pressures related to refurbishments, renewal or new development?

2. What will your infrastructure investment needs be over the next 10 to 20 years?

3. A lack of reliable data has been identified as a barrier to properly addressing Ontario's public infrastructure needs. What mechanisms or processes can be put in place to develop an effective and reliable inventory of public assets and investment needs in Ontario?

GUIDING PRINCIPLES FOR INFRASTRUCTURE RENEWAL

While the development of Ontario's public infrastructure was traditionally managed and financed primarily by the public sector, there have always been examples of public infrastructure projects that have involved collaboration with the private sector. For example, the public sector has relied on private-sector expertise in various aspects of planning, design, engineering, construction, and ongoing maintenance and operation of a wide range of public infrastructure assets.

A range of models is available to procure and finance public infrastructure projects. Choosing the right model for a given project should be done in a systematic and principled manner. All models need to be examined and evaluated in the context of fundamental principles that protect and promote the public interest.

This is why, for the first time in Ontario, the McGuinty government is articulating a set of comprehensive principles that will guide public infrastructure development in the province. These principles make it clear that the public interest is to come first in any and all activities related to public infrastructure. These principles are the foundation upon which the government will bring about real, positive change in public infrastructure financing and procurement policies and practices.

The Government of Ontario will pursue a balanced, pragmatic approach to infrastructure renewal, guided by the following principles:

- **Protection of the Public Interest:** The public interest is paramount in the government's public infrastructure renewal plan. All public infrastructure projects should be delivered efficiently; protect and promote public health and safety; ensure high quality public services; and be accessible to all Ontarians.

- **Value for Money:** Ontarians expect and deserve value for their tax dollars. All public infrastructure project investments should be cost effective, optimize risk allocation, and be completed on time and within budget. There must be appropriate safeguards against excessive financial returns where private financing is involved in the delivery of public infrastructure projects.

- **Appropriate Public Control/Ownership:** Appropriate public control/ownership of public assets must be preserved.

- **Accountability:** All stakeholders involved in delivering public infrastructure projects must be accountable. All public infrastructure projects should have clear lines of responsibility and accountability; rigorous and transparent reporting and oversight requirements; and clear, measurable performance measures.

- **Fair, Transparent and Efficient Processes:** The processes facilitating the development of public infrastructure projects must be fair, transparent and efficient. All public infrastructure projects should have efficient and fair bidding processes, and contractual agreements that are based on clear, comprehensive guidelines and full public disclosure.

The Government's Commitment to Public Health Care

Critical public infrastructure, such as hospitals, contribute to making communities healthy and strong. The government believes that it is important to state from the outset where it stands on protecting and promoting the public interest when it comes to the financing and procurement of hospitals. There is a clear need to protect and promote the public interest in the case of the new hospitals to ensure that those hospitals will be publicly owned, publicly controlled and publicly accountable.

Questions for Discussion

1. What challenges does the public sector face in ensuring effective control over contracts, especially long-term contracts with the private sector? How can these challenges be addressed?

2. What mechanisms can be built into contractual arrangements and/or governance structures to ensure effective accountability structures are in place?

3. What comments or advice do you have for ensuring that all processes are fair, transparent and efficient?

INFRASTRUCTURE FINANCING AND PROCUREMENT OBJECTIVES

Broadly speaking, three objectives should drive the development of a public-sector infrastructure financing and procurement strategy:

1. A long-term strategic view should be taken in identifying and planning for public infrastructure investment needs.
2. Optimal efficiencies should be achieved in the development, use and maintenance of infrastructure.
3. Investment in infrastructure should be optimized to ensure maximum return on investment to taxpayers and users.

1. Long-Term Strategic Planning

It is essential to take a long-term strategic approach to infrastructure investment. Until recently, the lack of a long-term strategic infrastructure investment plan is a key reason why Ontario's public sector now faces infrastructure challenges. In response, the Ministry of Public Infrastructure Renewal is developing a 10-year strategic infrastructure investment plan for Ontario. This 10-year plan will be guided by the government's vital communities vision and growth management principles that balance Ontario's economic, social and environmental objectives to ensure that Ontarians have access to modern, efficient and affordable public infrastructure where and when they need it.

The government will work closely with all stakeholders—the development community; environmental, agricultural and transportation organizations; the financial community; community groups; public officials; and residents—to develop a plan that meets the infrastructure needs of Ontarians now and into the future. Working together, we will make better decisions about how our cities, towns and rural areas maintain a high quality of life.

2. Optimizing Efficiencies in Infrastructure Development and Operation

Traditional and alternative approaches to delivering public infrastructure assets have their strengths and their weaknesses. The challenge, and a key reason why the government has undertaken this stakeholder outreach, is to optimize efficiencies in infrastructure development and operation, drawing on the strengths of both the public and private sectors. The strengths of the public sector include access to lower-cost financing, clear lines of accountability and control. The strengths of the private sector include project management expertise and discipline and effective risk management.

Optimizing public-private collaboration in the development of public infrastructure assets is key to ensuring that Ontarians continue to receive the quality public services they need and deserve.

3. Optimizing Investment–Matching Financing to the Project

Optimizing investment across all sectors and balancing multiple, competing needs is one of the greatest challenges faced by governments in pursuing the renewal of public infrastructure.

This government is firmly committed to an approach that focuses on infrastructure financing and procurement models that make sense for a particular project and that optimize the return on taxpayer dollars. This will promote the selection of financing and procurement models that are optimal for the particular project.

Optimizing investment must also include consideration of how to make public infrastructure projects, where applicable, attractive investments for all of the available sources of public and private capital. Tapping into these sources of capital in a smart and strategic manner can accelerate infrastructure investment in key areas across the public sector.

Questions for Discussion

1. What supports should the government put in place to facilitate strategic infrastructure planning at the local and provincial levels?
2. What steps can the government take to assist broader public-sector institutions in achieving efficient procurement of public infrastructure?
3. How do we ensure that public-sector infrastructure projects, where applicable, are attractive investments for available sources of capital?

INFRASTRUCTURE FINANCING AND PROCUREMENT MODELS

A number of financing and procurement models are available to facilitate the construction and refurbishment of public infrastructure assets. These models vary in the degree and manner of private-sector involvement and the level and type of risk they aim to transfer to the private sector. At least nine common models of infrastructure financing and procurement can be identified. They are summarized below.

Traditional Capital Procurement: Following a competitive bidding process, the design and building aspects of a capital asset are contracted out to the private sector at a fixed price that must meet public-sector performance standards. The government or public institution retains ownership. The public sector retains responsibility for ongoing management of the project, or may contract these responsibilities out separately. The project is funded from general government revenues.

Design-Build: This model is similar to traditional capital procurement except that the design and build functions are combined within a single private-sector entity.

Operation/Maintenance Service/License: Public-sector entities enter into agreements with private-sector firms to operate and/or maintain public infrastructure or deliver public services.

Pooled Borrowing: The financing requirements of a group of borrowers are "pooled" together and financed through a special purpose entity. This allows the financing entity to raise funds in the capital markets in a much more efficient manner than individual borrowers would be able. This reduces the cost of financing for the participants by taking advantage of the enhanced creditworthiness of the diversified pool of credits and by achieving reduced transaction costs through economies of scale.

Finance Only: A project is funded directly by the private sector using mechanisms such as a bond issue by the public entity or a bank loan.

Lease: The government leases a capital asset from the private sector. The arrangement could also involve an agreement for the private sector to operate the capital asset.

Design-Build-Operate: The private sector designs, builds and operates a new facility under an outsourcing arrangement. Ownership of the capital asset and responsibility for financing remains in the public sector.

Design-Build-Finance-Operate: The private sector designs, builds and finances a new asset, typically under a long-term concession agreement. The private sector then operates the asset during the term of the agreement. A long-term lease may be used, with the

private sector transferring ownership of the capital asset to the government or the transfer partner at the end of the lease.

Design-Build-Own-Operate: The private sector designs, builds, finances, owns and operates a capital asset indefinitely or for a fixed period.

Questions for Discussion

1. What financing and procurement models have been used in your sector for capital projects? Which traditional and/or non-traditional capital financing and procurement initiatives have been most effective in your sector?

2. Which traditional and/or non-traditional capital financing and procurement initiatives have not been effective in your sector?

3. Are there other models that the government should consider for public infrastructure projects?

4. Considering the various components of a major infrastructure project—design, build, finance, manage, maintain and operate—what risks and responsibilities can government appropriately shift to the private sector? Which risks and responsibilities should be retained by the public sector? Are there advantages in terms of risk transfer for projects and assets with associated revenue streams?

5. What other advice do you have on how risk transfer to the private sector can best be achieved in the context of public infrastructure projects?

6. What opportunities are there to create revenue streams that support specific types of infrastructure investments?

7. Public-sector workers affected by private-sector operation of assets should receive fair and reasonable treatment. What principles or policies should be applied to ensure that workers are treated fairly?

CHOOSING THE RIGHT MODEL

The financing and procurement models outlined above each have application, depending on the particular circumstances across sectors and for different types of investments. Further, the interest of the private sector in participating in infrastructure investment also depends on the types of investment and the size of the project.

There are varying levels of sophistication and experience with infrastructure financing and procurement across the public sector. Often, public-sector institutions do not know where to start when it comes to deciding which infrastructure financing and procurement approach makes sense for their project. A number of criteria need to be examined as part of a comprehensive capital planning process to assess which model makes sense for a particular public infrastructure project. These would likely include financial, technical, and operational and implementation criteria.

Financial

The financial characteristics of a project will influence the selection of the right infrastructure financing and procurement model. These could include:

1. whether a separately identifiable revenue stream is available to support the financing costs of a project;
2. the nature of the financial risks associated with an infrastructure project; and
3. the potential sources of capital.

Technical

Knowing where the expertise for a particular project exists will also facilitate model selection. In addition to identifying sources of expertise, the technical aspects of a project will be a consideration.

Operational and Implementation

In assessing the various models for financing and procurement, operational or implementation constraints including legislative/regulatory requirements, resource constraints, or contractual obligations may impact project delivery under the various models.

The Role of the Province in Supporting Infrastructure Investment

Given Ontario's infrastructure investment needs and the complexity associated with developing and managing infrastructure projects, it is important that all levels of government, broader public-sector institutions and the private sector work together to build the modern and efficient infrastructure that Ontario requires to grow and prosper.

The government is interested in knowing how it can help its transfer partners and other stakeholders improve their ability to plan, design, finance and manage projects during the construction phase, and manage those assets once they have been built. Some ideas for discussion on how the government could provide useful support include:

- developing evaluation tools to assist public-sector entities in determining an appropriate infrastructure financing and procurement approach;
- facilitating partnerships and providing public-sector entities with access to a database of infrastructure financing and procurement expertise;
- creating a "virtual centre" for infrastructure financing and procurement best practices; and
- facilitating access to advice, supports and experts, especially for smaller, resource-constrained public entities, for projects from the concept stage to completion.

It is essential that the roles and responsibilities of all partners in public infrastructure be clearly outlined and understood. It is only by working in partnership, with clear lines of responsibility and accountability established for all partners, that we will reduce, and over time eliminate, Ontario's public infrastructure deficit.

With this stakeholder outreach, a new era of real, positive change begins for the delivery of public infrastructure in Ontario.

Questions for Discussion

1. In addition to the guiding principles outlined above, what specific criteria should be used in the evaluation of infrastructure financing and procurement models?
2. Smaller public-sector entities sometimes lack the resources or expertise to manage infrastructure projects. What steps could the government take to ensure that appropriate resources and expertise are available for infrastructure project management?
3. How can the Province facilitate public infrastructure development in your sector?

CONTINUING THE DISCUSSION

The government is engaging stakeholders in a focused discussion on the development of an infrastructure financing and procurement framework that will guide the renewal of Ontario's public infrastructure assets. Outreach sessions and workshops will be held over the coming months in communities across the province to obtain the input of stakeholders on the ideas and questions raised in this discussion document. Feedback can also be provided through the Ministry of Public Infrastructure Renewal's website at www.pir.gov.on.ca. Written submissions should be submitted by e-mail to Discussion.Paper@pir.gov.on.ca, or in writing to the address below, by March 31, 2004:

IFP Stakeholder Outreach
Ministry of Public Infrastructure Renewal
7 Queen's Park Crescent, 6th Floor
Frost Building South
Toronto, ON
M7A 1Y7

The input from this stakeholder outreach will be used to develop a framework for financing Ontario's public infrastructure that will form a key part of the government's 10-year infrastructure investment plan. This process will also help the government to identify ways that it can better support public infrastructure development.

The government welcomes your suggestions and ideas on how to develop an infrastructure financing and procurement framework that meets Ontario's public infrastructure needs.

Pour un avenir meilleur

Investissons dans l'infrastructure de l'Ontario afin d'apporter des changements réels et positifs

Document de discussion
sur le financement et l'acquisition de l'infrastructure

Février 2004

MESSAGE DU MINISTRE

Il nous faut absolument une infrastructure publique moderne et efficiente pour assurer la prestation de services de qualité à la population, stimuler la croissance économique, créer des emplois et améliorer la qualité de vie dont nous bénéficions ici en Ontario. Pour contribuer à réaliser l'engagement du gouvernement McGuinty à l'égard de la prestation de meilleurs services de santé, d'une éducation de plus haute qualité et d'un environnement propre et sain, nous entreprenons les premières étapes d'un processus visant à améliorer l'infrastructure vieillissante de la province, car l'infrastructure est l'une des pierres angulaires de la prestation des services publics.

Pour aider à offrir de meilleurs services publics à la population de l'Ontario, nous avons besoin d'un plan qui assurera une méthode plus efficace et efficiente pour financer et construire l'infrastructure publique. Nous voulons que l'institution gouvernementale fonctionne mieux pour les Ontariennes et Ontariens. Des années de négligence et de mauvaise planification de la part des gouvernements provinciaux précédents ont fait que l'infrastructure publique de l'Ontario s'est dégradée, ce qui s'est accompagné d'une diminution au niveau de la prestation des services publics cruciaux. Les listes d'attente dans les hôpitaux, le délabrement des écoles et l'engorgement routier constituent quelques indices révélateurs.

Nous devons nous mettre à l'oeuvre pour construire un meilleur Ontario, et cela s'impose depuis longtemps. Nous n'arriverons pas du jour au lendemain à relever les défis que pose l'infrastructure de l'Ontario. Nous devrons nous doter d'un plan à long terme que nous réaliserons en partenariat avec les administrations municipales et le gouvernement fédéral.

Notre stratégie de renouvellement de l'infrastructure doit être compatible avec le développement urbain et la croissance des collectivités. L'infrastructure, cela englobe beaucoup plus que des briques et du béton. La façon dont nous gérons notre infrastructure est directement liée à la manière dont nous gérons la croissance. Et la manière dont nous gérons la croissance est directement liée à notre qualité de vie et à notre prospérité économique.

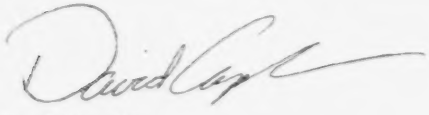
Le présent document de discussion représente une étape clé de l'élaboration d'un cadre de travail qui orientera le gouvernement de l'Ontario et ses partenaires bénéficiant de paiements de transfert lorsqu'il sera temps de choisir les meilleures options de financement et d'acquisition de l'infrastructure publique. Le cadre de travail établira des lignes directrices claires pour le financement et l'acquisition de l'infrastructure publique et il s'inspirera des principes fondamentaux que voici :

- l'intérêt public est primordial;
- l'optimisation des ressources doit être démontrable;
- la propriété et le contrôle publics appropriés doivent être conservés;

- la responsabilisation doit être maintenue;
- les processus doivent être justes, transparents et efficients.

J'encourage tous les intervenants et membres du public à prendre connaissance de ce document et à formuler des observations sur les questions soulevées. Votre apport est nécessaire à la réalisation de changements réels et positifs dans la manière dont nous assurons la planification, l'acquisition, la prestation et la gestion des projets d'infrastructure publique.

Le ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique,



David Caplan

L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT McGUINTY À L'ÉGARD DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

Le remplacement de l'infrastructure vieillissante et défaillante de l'Ontario constitue l'un des éléments les plus importants du programme du gouvernement McGuinty axé sur des changements réels et positifs. Un trop grand nombre de routes, d'hôpitaux, d'écoles, de réseaux d'aqueduc et de réseaux de transport en commun de l'Ontario ont été négligés au cours des dernières années et il faut les renouveler ou leur donner de l'expansion. L'économie et les services publics dont le gouvernement assure la prestation se rattachent de près à l'infrastructure de la province. L'état de notre infrastructure nuit à notre économie et à notre capacité de fournir les services publics de base améliorés que le gouvernement McGuinty s'est engagé à fournir.

La population de l'Ontario a besoin de soins de santé de haute qualité et elle le mérite. Cela signifie qu'il faut construire des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée et entretenir les établissements existants.

La population de l'Ontario a besoin d'un excellent système d'éducation publique et elle le mérite. Cela signifie qu'il faut construire des écoles et agrandir, moderniser et entretenir les écoles existantes.

La population de l'Ontario a besoin d'eau saine et elle le mérite. Cela signifie qu'il faut construire des stations de traitement d'eau et des conduites d'égout et qu'il faut procéder à une meilleure planification à long terme.

La population de l'Ontario a besoin de meilleurs transports et elle le mérite, car nos collectivités étouffent dans les embouteillages. Cela signifie qu'il faut apporter des améliorations et donner de l'expansion au réseau routier et aux transports en commun.

Dans tous ces cas et dans bien d'autres cas, il existe un lien direct entre l'infrastructure publique et les services publics dont les Ontariennes et Ontariens ont besoin et qu'ils méritent.

Le gouvernement McGuinty a été élu pour améliorer et protéger ces services, et nous sommes déterminés à le faire.

C'est la raison pour laquelle le premier ministre McGuinty a nommé pour la première fois dans l'histoire de l'Ontario un ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique et créé le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique. Le ministère centralise la planification de l'infrastructure afin que nous disposions d'un effet de levier maximum avec l'argent des contribuables ontariens dans des domaines clés, notamment l'éducation, la santé, les transports et l'environnement, dans les collectivités de tout l'Ontario.

Le nouveau ministère dirige l'élaboration d'un plan décennal d'investissement dans l'infrastructure pour l'Ontario. Ce plan établira un programme d'action complet afin de réaliser les objectifs suivants :

- construire et moderniser les installations d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, de soins de santé et d'éducation;
- améliorer les services de transport en commun et la coordination dans ce domaine afin de réduire l'engorgement routier;
- créer de nouveaux logements abordables;
- établir une stratégie de gestion de la croissance qui encourage un aménagement du territoire bien pensé et qui décourage l'étalement urbain;
- répondre à d'autres priorités touchant les éléments infrastructurels stratégiques.

Si nous voulons être concurrentiels et nous imposer comme des gagnants dans l'économie mondiale compétitive, nous ne pouvons laisser l'engorgement routier étouffer notre croissance. Pour maintenir la qualité de vie dont ils jouissent, les Ontariennes et Ontariens ont besoin d'obtenir ce qu'il y a de mieux de leurs écoles, de leurs hôpitaux et de leur infrastructure de traitement et de distribution de l'eau, et ils méritent ce qu'il y a de mieux. L'Ontario a besoin d'un plus grand nombre de logements abordables. Tous ces investissements doivent s'effectuer d'une manière transparente et efficiente, qui offre une meilleure valeur en contrepartie de l'argent des contribuables.

Le programme du gouvernement en matière d'infrastructure publique est ambitieux. Il se concentre sur l'amélioration des services à la population et, en fin de compte, sur la constitution de collectivités dynamiques offrant aux Ontariennes et Ontariens une qualité de vie insurpassable. Ce programme sera réalisé en travaillant en partenariat avec tous les paliers de gouvernement, les principaux intervenants et toute la population de l'Ontario.

COLLABORATION VISANT À RENOUVELER ENSEMBLE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE DE L'ONTARIO

Le gouvernement s'est engagé à collaborer avec les intervenants et ses autres partenaires afin de trouver des moyens nouveaux et améliorés d'apporter des changements réels et positifs, qui représentent les meilleurs intérêts du public. Il faut trouver des moyens judicieux de financer les investissements considérables nécessaires pour améliorer la prestation des importants services publics et construire des collectivités fortes et revitalisées offrant une qualité de vie insurpassable, et il s'agit là de l'une des grandes priorités du gouvernement McGuinty. Le gouvernement a besoin de l'opinion des personnes les plus compétentes afin de déterminer le meilleur plan d'action. Cette initiative de liaison avec les intervenants marque le début de notre travail ensemble en vue de renouveler l'infrastructure publique de l'Ontario.

L'objectif de cette initiative de liaison avec les intervenants consiste à définir un cadre de travail qui orientera le gouvernement de l'Ontario et ses partenaires bénéficiant de paiements de transfert afin de choisir les meilleures options de financement et d'acquisition, et de s'assurer que la prestation des projets d'infrastructure publique s'effectue d'une manière qui soit responsable, rentable et conforme aux principes de l'obligation de rendre des comptes.

INFRASTRUCTURE PUBLIQUE DE L'ONTARIO – LE DÉFI

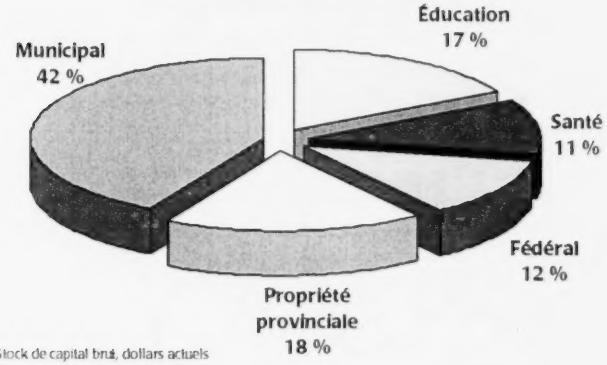
L'état de l'infrastructure de l'Ontario est devenu un sujet de préoccupation grave pour les gouvernements, le monde des affaires et les résidents. Au cours des dernières années, les gouvernements de tous les paliers ont pris conscience de la nécessité d'agir pour combler le déficit croissant de l'infrastructure publique, afin que l'Ontario puisse continuer à offrir d'excellents services publics, maintenir sa compétitivité économique et conserver la haute qualité de vie dont jouit sa population.

Les investissements dans l'infrastructure publique cruciale offrent trois principaux avantages. Premièrement, une infrastructure moderne et efficace est essentielle à la prestation de services publics exceptionnels tels qu'une eau potable propre et saine, des soins de santé de qualité et une excellente éducation. Deuxièmement, les investissements qui rendent l'infrastructure plus moderne et efficiente soutiennent des collectivités fortes et revitalisées offrant une qualité de vie insurpassable. Enfin, l'infrastructure est intimement liée à la compétitivité économique, à la croissance et à la création d'emplois. D'autres compétences qui entrent en concurrence avec l'Ontario pour l'obtention d'emplois et de débouchés économiques ont également constaté ces liens et elles font des investissements considérables dans l'infrastructure publique.

Les installations publiques sur lesquelles la population compte fournissent les services publics primordiaux. Ces installations comprennent les hôpitaux, les routes, les installations de traitement de l'eau et des égouts, les écoles et universités et les réseaux de transport en commun. Le gouvernement est conscient qu'elles exigent toutes des niveaux élevés d'investissements publics. L'Ontario fait des investissements substantiels dans l'infrastructure publique.

L'Ontario possède un système complexe et étendu d'infrastructure publique. Sa valeur de remplacement s'élève à plus de 240 milliards de dollars. Les propriétaires du stock d'infrastructure publique comprennent les gouvernements fédéral et provincial, le secteur municipal ainsi que les secteurs de l'éducation et de la santé.

Stock d'infrastructure publique de l'Ontario, 2002*



* Stock de capital brut, dollars actuels
Source : Statistique Canada

Au cours des décennies récentes, la croissance de l'infrastructure publique a accusé un retard par rapport à la croissance de l'infrastructure privée (p. ex. infrastructure de télécommunications et pipelines) et à la croissance économique. De même, l'écart entre les investissements dans l'infrastructure publique et la croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est considérablement creusé.

Tous les domaines du secteur public élargi font face à des défis en matière d'investissements dans l'infrastructure. Diverses études indiquent que l'Ontario a de grands besoins en investissements. Par exemple, on estime que les hôpitaux ontariens auront des besoins en investissements infrastructurels de l'ordre de 7 à 10 milliards de dollars au cours des trois à cinq prochaines années.

Il existe plusieurs différents types d'investissements dans l'infrastructure, allant de l'entretien différé aux grands projets de construction neuve, en passant par la réhabilitation et la remise à neuf d'envergure. La plupart des gens pensent à de grands projets de construction d'installations neuves lorsqu'il est question d'investissements dans l'infrastructure. De tels projets sont généralement entrepris en réponse aux pressions de croissance dans une collectivité. Toutefois, les projets de construction neuve ne représentent qu'une partie des besoins en investissements dans le secteur public de l'Ontario. Il faudra effectuer des investissements considérables afin de maintenir les biens actuels en bon état (réhabilitation et remise à neuf) et de régler les problèmes d'entretien différé causés par le sous-investissement chronique et par la nécessité de satisfaire à de nouvelles normes de sécurité. Selon diverses études, une proportion de un à trois pour cent de la valeur actuelle du stock de capital (de 2,5 à 7,5 milliards de dollars) doit être investie chaque année, en moyenne, juste pour maintenir notre infrastructure publique existante en bon état.

Il est essentiel de planifier en tenant compte des besoins de la croissance. Les pressions continueront de s'accroître sur l'infrastructure publique en fonction de la croissance démographique ontarienne. Au cours des deux prochaines décennies, on prévoit que la population de l'Ontario augmentera de 40 %, et que cette croissance se produira principalement dans la partie centrale de la province. Ces personnes auront besoin d'écoles, d'hôpitaux, de routes et de services d'approvisionnement en eau et de traitement des égouts. La Banque TD estime que cette croissance exigera des investissements de 55 milliards de dollars dans de nouveaux projets d'immobilisations dans l'infrastructure et ce, dans la région du grand Toronto à elle seule.

Il est clair qu'aucun palier de gouvernement ne pourrait, en faisant cavalier seul, répondre à tous nos besoins en investissements. De plus, aucune méthode unique ne pourrait réussir à résoudre tous nos problèmes d'infrastructure. Puisqu'il faut effectuer différents types d'investissements dans l'infrastructure, nous devons envisager une gamme complète de modèles de financement et d'acquisition.

Pour relever le défi que représentent ces besoins en investissements dans l'infrastructure, les gouvernements de tous les paliers devront prendre des engagements considérables. Il faudra aussi faire appel à un vaste éventail d'initiatives, de mesures de soutien et de méthodes, entre autres :

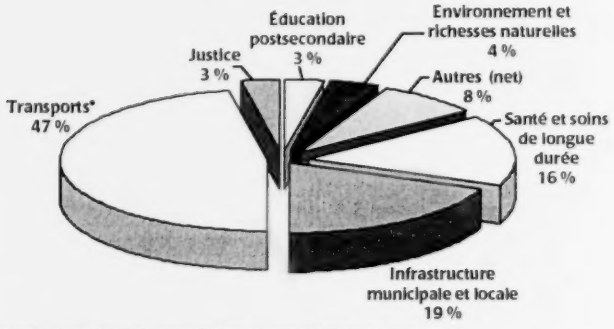
- des méthodes plus stratégiques et efficientes de planification et de gestion de la croissance;
- de nouveaux modèles qui, au moyen de frais exigés, lient les usagers ou bénéficiaires aux coûts de création et d'entretien de l'infrastructure;
- davantage d'investissements de capitaux de la part des gouvernements;
- des innovations dans notre mode de financement des investissements dans l'infrastructure;
- des pratiques judicieuses de gestion des biens.

Bien qu'il ne soit pas le propriétaire principal de l'infrastructure publique ontarienne, le gouvernement de l'Ontario joue un rôle crucial en matière de financement de l'infrastructure publique. Outre les biens dont la province est propriétaire et qu'elle finance, par exemple les routes et le Réseau GO, la province investit aussi des sommes considérables pour aider ses partenaires du secteur public à financer des projets d'immobilisations tels que les hôpitaux, les écoles, les collèges, les universités, les réseaux locaux de transport en commun ainsi que les installations municipales d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

Les municipalités sont les plus importantes propriétaires d'éléments d'infrastructure en Ontario et elles touchent des subventions provinciales pour des projets d'immobilisations, y compris des réseaux d'aqueduc et d'égout, des ponts et chaussées ainsi que des installations communautaires, sportives et culturelles.

Le tableau ci-dessous illustre la ventilation prévue des dépenses en immobilisations du gouvernement provincial planifiées pour l'exercice 2003-2004. Cinquante-cinq pour cent de ces investissements ont été affectés à des biens dont la province est propriétaire ou qu'elle crée, et 45 % ont été fournis à des municipalités et à d'autres institutions publiques pour soutenir les investissements dans leurs biens d'infrastructure.

Dépenses brutes en immobilisations par secteur


Éducation postsecondaire 3 %
Environnement et richesses naturelles 4 %
Justice 3 %
Autres (net) 8 %
Transports* 47 %
Santé et soins de longue durée 16 %
Infrastructure municipale et locale 19 %

*Comprend les dépenses en immobilisations dans les transports en commun
Source : Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique

Le gouvernement comprend qu'il ne peut continuer à appliquer les mêmes anciennes solutions en utilisant les mêmes moyens démodés pour renouveler l'infrastructure publique de l'Ontario. Nous devons nous doter d'un plan. Nous devons établir des priorités et créer des outils novateurs de financement et d'acquisition afin de construire l'infrastructure d'une manière qui soutiendra le dynamisme des collectivités et améliorera les services publics essentiels dont les Ontariennes et Ontariens ont besoin et sur lesquels ils comptent.

Questions pour la discussion

1. Quelles sont les pressions sur l'infrastructure auxquelles votre secteur est actuellement confronté? Ces pressions sont-elles liées à des remises à neuf, au renouvellement ou à la création d'éléments d'infrastructure?

2. Quels seront vos besoins en investissements dans l'infrastructure au cours des dix à 20 prochaines années?

3. L'insuffisance de données fiables est apparue comme un obstacle qui empêche de répondre adéquatement aux besoins de l'Ontario en matière d'infrastructure. Quels mécanismes ou processus peut-on mettre en place afin de dresser un inventaire efficace et fiable des biens publics et des besoins en investissements en Ontario?

PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE

Bien que la mise en valeur de l'infrastructure publique de l'Ontario ait toujours été gérée et principalement financée par le secteur public, il y a toujours eu des projets d'infrastructure publique qui ont été réalisés avec la collaboration du secteur privé. Par exemple, le secteur public mise sur les connaissances spécialisées du secteur privé pour divers aspects de la planification, de la conception, de l'ingénierie, de la construction ainsi que de l'entretien et du fonctionnement continus des biens de l'infrastructure publique.

Un éventail de modèles sont disponibles pour assurer l'acquisition et le financement des projets d'infrastructure publique. Le choix d'un modèle convenant bien à un projet donné doit se faire de façon systématique et être assujetti à des principes. Il faut examiner et évaluer tous les modèles en fonction d'un ensemble de principes qui protègent l'intérêt public.

Voilà pourquoi, pour la première fois en Ontario, le gouvernement McGuinty définit un ensemble complet de principes qui orienteront la mise en valeur de l'infrastructure publique dans la province. Ces principes indiquent clairement que l'intérêt public doit être la priorité pour toutes les activités liées à l'infrastructure publique. Ils sont les fondements sur lesquels le gouvernement apportera des changements réels et positifs en matière de politiques et de pratiques de financement et d'acquisition de l'infrastructure publique.

Le gouvernement de l'Ontario appliquera une méthode équilibrée et pragmatique pour le renouvellement de l'infrastructure, qui reposera sur les principes suivants :

- **Protection de l'intérêt public :** L'intérêt public est primordial dans le plan de renouvellement de l'infrastructure publique que préconise le gouvernement. Tous les projets d'infrastructure publique devraient être exécutés de façon efficiente, protéger et promouvoir la santé et la sécurité du public, assurer des services collectifs de haute qualité et être accessibles à toute la population ontarienne.

- **Optimisation des ressources** : Les Ontariennes et Ontariens s'attendent à obtenir des services et des biens de qualité optimale en échange de l'argent de leurs impôts et ils le méritent. Tous les investissements dans les projets d'infrastructure publique devraient être efficients, optimiser la répartition des risques et respecter les échéances et le budget. Il doit y avoir des mesures de protection appropriées contre les rendements financiers excessifs lorsque la prestation de projets d'infrastructure publique fait appel à un financement privé.

- **Maintien de la propriété et du contrôle publics appropriés :** La propriété et le contrôle publics appropriés doivent être protégés.

- **Responsabilisation :** Tous les intervenants engagés dans la prestation de projets d'infrastructure publique doivent rendre des comptes. Tous les projets d'infrastructure publique devraient avoir des critères clairs en matière de responsabilisation et d'obligation redditionnelle, des exigences strictes et transparentes pour la production de rapports et la surveillance, ainsi que des mesures du rendement claires portant sur des aspects mesurables.

- **Processus équitables, transparents et efficients :** Les processus facilitant la mise en valeur des projets d'infrastructure publique doivent être équitables, transparents et efficients. Tous les projets d'infrastructure publique doivent avoir des processus d'appel d'offres efficients et équitables, ainsi que des conditions contractuelles reposant sur des lignes directrices claires et complètes. Ils doivent en outre faire l'objet de rapports complets au public.

Engagement du gouvernement à l'égard d'un système de santé public

Les éléments d'infrastructure publique cruciaux, tels que les hôpitaux, continuent à rendre les collectivités saines et vigoureuses. Le gouvernement estime qu'il importe d'indiquer dès le départ quelle est sa position par rapport à la protection et à la promotion de l'intérêt public en matière de financement et d'acquisition des hôpitaux. Il existe clairement un besoin de protéger et de promouvoir l'intérêt public dans le cas des nouveaux hôpitaux si nous voulons nous assurer que ces hôpitaux sont de propriété publique, qu'ils sont contrôlés par le secteur public et qu'ils rendent des comptes devant le public.

Questions pour la discussion

1. Quels défis le secteur public doit-il relever pour assurer un contrôle efficace sur les contrats, particulièrement les contrats à long terme avec le secteur privé? Comment peut-on aborder ces défis?

2. Quels mécanismes peut-on intégrer aux dispositions contractuelles et-ou aux structures de l'autorité afin de veiller à ce que des structures de responsabilisation efficaces soient en place?

3. Avez-vous des commentaires ou des conseils pour répondre à la nécessité de veiller à ce que tous les processus soient équitables, transparents et efficients?

OBJECTIFS DU FINANCEMENT ET DE L'ACQUISITION DE L'INFRASTRUCTURE

En règle générale, trois objectifs devraient soutenir l'élaboration d'une stratégie de financement et d'acquisition de l'infrastructure du secteur public :

1. Il faut adopter une perspective stratégique à long terme pour la détermination et la planification des besoins en investissements dans l'infrastructure publique.
2. Il faut réaliser des économies optimales en matière de construction, d'utilisation et d'entretien de l'infrastructure.
3. Les investissements dans l'infrastructure devraient être optimisés afin d'assurer un rendement maximum des investissements, au profit des contribuables et des usagers.

1. Planification stratégique à long terme

Il est essentiel d'adopter une approche stratégique à long terme en matière d'investissements dans l'infrastructure. L'absence, à venir jusqu'à maintenant, d'un plan stratégique à long terme d'investissement dans l'infrastructure est l'une des principales raisons pour lesquelles le secteur public de l'Ontario se heurte aux difficultés actuelles par rapport à l'infrastructure. Par conséquent, le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique s'applique maintenant à définir un plan stratégique décennal d'investissement dans l'infrastructure. Ce plan décennal s'inspirera des principes que le gouvernement a adoptés en vue de créer des collectivités dynamiques et de gérer la croissance. Ces principes font l'équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'Ontario, ceci dans le but de veiller à ce que les Ontariennes et Ontariens aient accès à une infrastructure publique moderne, efficiente et abordable, à l'endroit et au moment où ils en ont besoin.

Le gouvernement travaillera en étroite collaboration avec tous les intervenants – le secteur de la promotion immobilière, les organismes actifs dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture et des transports, le monde des finances, les groupes communautaires, les fonctionnaires et les résidents – afin d'élaborer un plan qui répondra aux besoins actuels et futurs de la population ontarienne en matière d'infrastructure. En travaillant de concert, nous prendrons de meilleures décisions sur la manière dont nos villes, nos villages et nos régions rurales pourront continuer à offrir une qualité de vie élevée.

2. Économies optimales en matière de construction et de fonctionnement de l'infrastructure

Les méthodes classiques et les autres méthodes d'organiser les éléments de l'infrastructure publique ont leurs forces et leurs faiblesses. L'une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement a entrepris cette initiative de liaison avec les intervenants, c'est que le défi consiste à optimiser les économies en matière de

construction et de fonctionnement de l'infrastructure, en misant sur les points forts du secteur public et du secteur privé. Les points forts du secteur public comprennent un accès à un financement moins coûteux ainsi qu'une hiérarchie des responsabilités et un contrôle clairs. Les points forts du secteur privé comprennent la discipline et des connaissances spécialisées en gestion de projets ainsi qu'une gestion des risques efficace.

L'optimisation de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé aux fins de la mise en valeur de l'infrastructure publique est essentielle si l'on veut s'assurer que les Ontariennes et Ontariens continuent à bénéficier des services publics de qualité dont ils ont besoin et qu'ils méritent.

3. Optimisation des investissements – correspondance du financement et du projet

L'optimisation des investissements à l'échelle de tous les secteurs et l'atteinte de l'équilibre entre les besoins concurrents font partie des plus grands défis que doivent relever les gouvernements lorsqu'ils poursuivent le renouvellement de l'infrastructure publique.

Notre gouvernement est fermement résolu à appliquer une approche axée sur des modèles de financement et d'acquisition de l'infrastructure qui conviennent bien aux projets particuliers et optimisent le rendement de l'argent des contribuables. Cela favorisera le choix d'un modèle de financement et d'acquisition optimal pour chaque projet.

L'optimisation des investissements doit aussi prendre en considération les moyens de faire en sorte que les projets d'infrastructure publique constituent, le cas échéant, des investissements intéressants pour toutes les sources disponibles de capitaux publics et privés. En puisant dans ces sources de capitaux de façon avisée et stratégique, il est possible d'accélérer les investissements d'infrastructure dans des domaines clés de l'ensemble du secteur public.

Questions pour la discussion

1. Quelles mesures de soutien le gouvernement devrait-il mettre en place afin de faciliter une planification stratégique de l'infrastructure aux échelles locales et provinciales?
2. Quelles mesures le gouvernement pourrait-il prendre afin d'aider les institutions de secteur public à réaliser une acquisition efficiente de l'infrastructure publique?
3. Comment peut-on s'assurer que les projets d'infrastructure du secteur public sont, le cas échéant, des investissements intéressants pour les sources de capitaux disponibles?

MODÈLES DE FINANCEMENT ET D'ACQUISITION DE L'INFRASTRUCTURE

On dispose d'un certain nombre de modèles de financement et d'acquisition afin de faciliter la construction et la remise à neuf des biens d'infrastructure publique. Ces modèles varient pour ce qui est du degré et du mode de participation du secteur privé ainsi que du niveau et du type de risques qu'ils visent à transférer au secteur privé. On peut faire état d'au moins neuf modèles de financement et d'acquisition de l'infrastructure. Ces modèles sont résumés ci-dessous.

Acquisition classique de biens immobilisés : À la suite d'un appel à la concurrence, l'étape de la conception et les étapes de la construction d'un bien immobilisé sont confiées par contrat au secteur privé à un prix fixe qui doit satisfaire aux normes de rendement des projets réalisés en collaboration par le secteur public et le secteur privé. Le gouvernement ou l'institution publique conserve la propriété du bien. Le secteur public demeure responsable de la gestion continue du projet, ou il peut accorder des contrats distincts pour impartir les responsabilités qui lui incombent. Le projet est financé par les recettes générales du gouvernement.

Conception-construction : Ce modèle est semblable au modèle d'acquisition classique de biens immobilisés, sauf que les fonctions de conception et de construction sont réunies et confiées à une seule entité du secteur privé.

Fonctionnement/service d'entretien/licence : Des entités du secteur public signent des ententes avec des entreprises du secteur privé pour le fonctionnement et-ou l'entretien de l'élément d'infrastructure publique ou la prestation de services au public.

Emprunts en commun : Les besoins en financement d'un groupe d'emprunteurs sont *mis en commun* et financés par l'entremise d'une entité à objectif spécifique. Cette dernière peut recueillir des fonds sur les marchés des capitaux beaucoup plus efficacement que des emprunteurs individuels. Ainsi, le coût du financement pour les participants est moindre parce qu'ils profitent de la réputation de solvabilité accrue des divers emprunteurs réunis et qu'ils assument des coûts de transactions moindres grâce à des économies d'échelle.

Financement seulement : Le secteur privé finance directement un projet à l'aide de mécanismes comme une émission d'obligations par une entité privée ou un emprunt bancaire.

Bail : Le gouvernement loue un bien immobilisé du secteur privé. Cette convention peut aussi comporter une entente selon laquelle le secteur privé fait fonctionner le bien immobilisé.

Conception-construction-fonctionnement : Le secteur privé assume la conception, la construction et le fonctionnement d'une nouvelle installation en vertu d'une entente

d'impartition. Le secteur public conserve le droit de propriété du bien immobilisé et la responsabilité en matière de financement.

Conception-construction-financement-fonctionnement : Le secteur privé assume la conception, la construction et le financement d'une nouvelle installation, habituellement en vertu d'un contrat de concession à long terme. Le secteur privé en assure ensuite le fonctionnement pendant la durée du contrat. Ce modèle peut faire appel à un bail à long terme avec le secteur privé, qui transfère le droit de propriété du bien immobilisé au gouvernement ou au partenaire de transfert à l'expiration du bail.

Conception-construction-propriété-fonctionnement : Le secteur privé assume la conception, la construction, le financement, la propriété et le fonctionnement d'un bien immobilisé indéfiniment ou pour une période fixe.

Questions pour la discussion

1. Quels modèles de financement et d'acquisition ont-ils été utilisés dans votre secteur pour des projets d'immobilisations? Pour quels types de projets ces modèles ont-ils été utilisés? Quelles initiatives classiques et-ou non classiques de financement et d'acquisition d'immobilisations ont été les plus efficaces dans votre secteur?

2. Quelles initiatives classiques et-ou non classiques de financement et d'acquisition d'immobilisations n'ont pas été efficaces dans votre secteur?

3. Y a-t-il d'autres modèles que le gouvernement devrait examiner pour les projets d'infrastructure publique?

4. Compte tenu des divers éléments d'un important projet d'infrastructure –conception, construction, financement, gestion, entretien et fonctionnement — quels risques et responsabilités convient-il pour le gouvernement de transférer au secteur privé? Quels risques et responsabilités le secteur public doit-il conserver? Y a-t-il des avantages en termes de transfert des risques dans le cas des projets et des biens ayant des sources de recettes associées?

5. Quels autres conseils pourriez-vous donner sur la meilleure manière dont le transfert des risques au secteur privé pourrait s'effectuer dans le contexte des projets d'infrastructure publique?

6. Quelles sont les possibilités existantes de créer des sources de recettes qui appuieraient les types particuliers d'investissements dans l'infrastructure?

7. Les travailleurs du secteur public touchés par la gestion privée des biens devraient être traités de façon juste et raisonnable. Quels principes ou politiques devrait-on appliquer pour veiller à ce que les travailleurs soient traités de façon juste?

CHOIX DU MODÈLE APPROPRIÉ

Les modèles de financement et d'acquisition décrits ci-dessus ont chacun leur application, selon les circonstances particulières dans l'ensemble des secteurs et pour les différents types d'investissements. En outre, l'intérêt du secteur privé à l'égard d'une participation aux investissements dans l'infrastructure dépend aussi des types d'investissements et de la taille des projets.

Il existe divers degrés de complexité et d'expérience en matière de financement et d'acquisition de l'infrastructure dans l'ensemble du secteur public. Souvent, les institutions du secteur public ne savent pas où commencer quand elles doivent déterminer quel modèle de financement et d'acquisition de l'infrastructure convient à leur projet. Il faut examiner un certain nombre de critères dans le cadre d'un processus complet de planification des immobilisations, afin d'évaluer le modèle approprié pour un projet particulier d'infrastructure publique. Il s'agit notamment de critères financiers, techniques, opérationnels et de mise en oeuvre.

Critères financiers

Les caractéristiques financières d'un projet influent sur le choix du modèle approprié de financement et d'acquisition de l'infrastructure. Ces caractéristiques peuvent comprendre les suivantes :

1. l'existence ou l'absence d'une source de recettes distincte et identifiable pour soutenir les coûts de financement d'un projet;
2. la nature des risques financiers associés au projet d'infrastructure;
3. les sources potentielles de capitaux.

Critères techniques

Le fait de savoir localiser les connaissances spécialisées en vue d'un projet particulier facilite aussi le choix d'un modèle. En plus de déterminer les sources de connaissances spécialisées, les aspects techniques d'un projet seront pris en considération.

Critères opérationnels et de mise en oeuvre

Lors de l'évaluation des divers modèles de financement et d'acquisition, on constate parfois l'existence de contraintes opérationnelles ou de mise en oeuvre (notamment des exigences législatives ou réglementaires, des limites liées aux ressources ou des obligations contractuelles), et que ces contraintes peuvent influer sur la prestation du projet en vertu des divers modèles.

Rôle de la province en matière d'appui aux investissements dans l'infrastructure

Compte tenu des besoins de l'Ontario en investissements dans l'infrastructure et de la complexité inhérente à la conception et à la gestion des projets d'infrastructure, il importe que tous les paliers de gouvernement ainsi que les institutions du secteur public et du secteur privé collaborent afin de construire l'infrastructure moderne et efficiente dont l'Ontario a besoin pour croître et prospérer.

Le gouvernement veut déterminer de quelle manière il peut aider ses partenaires bénéficiant de paiements de transfert et les autres intervenants à accroître leur capacité de planifier, de concevoir, de financer et de gérer les projets au cours de l'étape de la construction, et à gérer ces biens après leur construction. Voici certains sujets de discussion relativement à la manière dont le gouvernement pourrait apporter un soutien utile :

- élaborer des outils d'évaluation afin d'aider les entités du secteur public à déterminer une méthode appropriée de financement et d'acquisition de l'infrastructure;
- faciliter la création de partenariats et donner aux entités du secteur public accès à une base de données sur les connaissances spécialisées dans le domaine du financement et de l'acquisition de l'infrastructure;
- créer un *centre virtuel* des pratiques optimales de financement et d'acquisition de l'infrastructure;
- faciliter l'accès aux conseils, au soutien et aux spécialistes, particulièrement dans le cas des entités publiques de moins grande taille dont les ressources sont limitées, de l'étape de la conception jusqu'à l'achèvement des projets.

Il est essentiel que les rôles et les responsabilités de tous les partenaires liés à l'infrastructure publique soient clairement délimités et compris. Ce n'est qu'en travaillant en partenariat, avec des lignes de responsabilité claires et des règles de responsabilisation établies par tous les partenaires, que nous réduirons et, avec le temps, éliminerons le déficit de l'infrastructure publique de l'Ontario.

Cette initiative de liaison avec les intervenants ouvre une nouvelle ère de changements réels et positifs dans l'organisation de l'infrastructure publique en Ontario.

Questions pour la discussion

1. En plus des principes directeurs déjà énumérés, quels critères devrait-on utiliser pour l'évaluation des modèles de financement et d'acquisition de l'infrastructure?

2. Les entités de moindre grande taille du secteur public n'ont pas toujours les ressources ou les connaissances spécialisées pour gérer les projets d'infrastructure. Quelles mesures le gouvernement pourrait-il prendre pour veiller à ce que les ressources et des connaissances spécialisées appropriées soient disponibles pour la gestion des projets d'infrastructure?

3. Que peut faire la province pour faciliter la mise en valeur de l'infrastructure publique dans votre secteur?

POURSUITE DE LA DISCUSSION

Le gouvernement incite les intervenants à poursuivre une discussion ciblée sur l'élaboration d'un cadre de travail pour le financement et l'acquisition de l'infrastructure qui orientera le renouvellement des éléments de l'infrastructure publique de l'Ontario. Des séances et des ateliers de liaison seront organisés aux fins de ce dialogue au cours des prochains mois dans les collectivités de toute la province, afin de recueillir les réactions des intervenants sur les idées et questions soulevées dans le présent document de discussion. Il est également possible de faire connaître ses réactions et idées par le truchement du site Web du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique à http://www.pir.gov.on.ca. Les observations écrites devront être présentées par courriel à Discussion.Paper@pir.gov.on.ca ou par la poste à l'adresse ci-dessous d'ici le 31 mars 2004 :

Liaison avec les intervenants - Financement et acquisition de l'infrastructure
Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique
Édifice Frost Sud
7 Queen's Park Crescent, 6th Floor
Toronto ON M7A 1Y7

Les idées et suggestions recueillies grâce à cette initiative de liaison avec les intervenants serviront à élaborer un cadre de travail pour le financement de l'infrastructure publique de l'Ontario, ce qui constituera un élément clé du plan décennal d'investissement dans l'infrastructure que le gouvernement envisage. Ce processus aidera aussi le gouvernement à trouver des moyens de mieux appuyer la mise en valeur de l'infrastructure publique.

Le gouvernement accueillera favorablement vos idées et suggestions sur la manière d'élaborer un cadre de travail pour le financement et l'acquisition de l'infrastructure visant à répondre aux besoins de l'Ontario en matière d'infrastructure publique.